

精准扶贫 理论意蕴、实践路径与经验探索

张 桥¹ 范鸿达²

(1.福建医科大学 党委宣传部,福建 福州 350122;2.厦门大学 公共事务学院,福建 厦门 361005)

摘 要 精准扶贫,是运用科学有效的标准、程序对贫困人口、地区的精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核的扶贫开发模式,是中国特色扶贫开发理论的最新成果,是当前扶贫开发的最新思路与最新表述。它的形成是对国内外扶贫开发理论、模式、经验的总结和创新。革命老区闽西民主乡的六项“到户到人”措施,是当地有益的探索,启示我们,要在精准进、精准退,完善精准管理机制的基础上,进一步提升帮扶政策精准度,要进一步强化力量集成,提升基层扶贫治理能力和水平,要进一步激发扶贫对象内生动力,提高扶贫对象自我发展能力和积极性,有效实现精准扶贫的常态化。

关键词 精准扶贫;理论意蕴;闽西民主乡;经验启示

中图分类号:F320 文献标识码:A 文章编号:1674-5450(2018)05-0017-05

DOI:10.19496/j.cnki.sxxb.20180902.003

贫困是人类面临的共同挑战,消除贫困是世界各国共同的目标。在马克思主义反贫困理论的指导下,中华人民共和国成立以来六十多年的反贫困实践取得了令世人瞩目的成绩,形成了一系列马克思主义反贫困理论中国化的重要成果,逐渐形成了中国特色的扶贫开发理论体系,并且随着实践继续丰富和完善。精准扶贫思想,便是中国特色扶贫开发理论的最新成果,是当前国家扶贫开发的最新思路与最新表述。深入分析研究精准扶贫思想,是全面推进扶贫开发、全面脱贫、全面建成小康社会的基本前提和现实需要。而革命老区的扶贫开发具有特殊性,关系到经济、民生、政治、民族等多方面问题,作为精准扶贫中的一个典型,革命老区精准扶贫更值得研究和剖析。

一、理论意蕴 精准扶贫的生成逻辑和内涵阐释

(一)精准扶贫的生成逻辑

精准扶贫的提出,又通过实践上升为国家战略,并不是偶然产生的,有着深刻的国际、国内背景,是

对国内外扶贫开发模式、经验的总结和提升。

贫困问题是抑制和影响经济社会可持续发展的主要因素,受到世界各国的重视。许多国家进行大量的探索和实践,形成了许多理论成果和反贫困模式,对我国精准扶贫有重要的启示和借鉴意义。国外比较流行的扶贫理论有:多维贫困理论,认为贫困不仅仅是收入贫困,包括饮用水、道路、卫生设施等其他客观指标的贫困和对福利的主观感受的贫困^[1],在此基础上阿尔基尔和福斯特提出了计算多维贫困指标(MPI)的“Alkire-Foster方法”^[2],对贫困的全面测量、精准瞄准以及提供精准的扶贫对策发挥了主要作用。参与式扶贫理念,强调贫困农民参与扶贫决策、扶贫资金、资源投放的领域、项目和产业选择;合作型反贫困理论,强调政府、社区、贫困群体之间通过一个合作平台有效合作;涓滴理论,又称“滴漏理论”“涓滴效应”,它主张主要依靠市场机制来实现经济增长的成果向穷人惠及或扩散;利贫式减贫理念,主张加大政府或政策

收稿日期:2018-03-15

基金项目:福建省行政管理学会科研与决策咨询项目(2016B05)

作者简介:张桥,男,四川绵阳人,福建医科大学讲师,公共管理硕士,主要从事中国政治转型、基层治理与中国特色社会主义研究;范鸿达,男,山东聊城人,厦门大学教授,历史学博士,硕士研究生导师,主要从事当代中国政治研究。

的干预,让穷人在增长成果的分配中绝对地或相对地获得更多份额,它是一种具有精准性和针对性的制度安排。这些都为我国的精准扶贫思想提供了有益的启发。

我国大规模的农村扶贫开发始于改革开放。大致有以下几个阶段:1978—1985年,体制改革扶贫阶段,实施家庭联产承包责任制,实现大幅度减贫;1986年,成立专门工作机构,开始有步骤消除贫困;1986—1993年,大规模开发扶贫阶段,确立开发式扶贫方针,建立区域瞄准机制,确定贫困标准和重点扶持区域(划定18个集中连片区和592个国家重点扶持贫困县),制定特殊支持政策体系;1994—2012年,综合扶贫阶段,坚持全方位扶贫开发理念和政策,将扶贫开发与国家发展战略相结合,扶贫瞄准对象从贫困地区向贫困村转移(整村推进扶贫开发工作从2001年开始)。中华人民共和国成立近70多年尤其是改革开放40年的扶贫开发探索 and 实践中,形成了救济扶贫、开发扶贫等多种扶贫开发模式,我国贫困人口从1978年的2.5亿下降到2017年年末的3046万,贫困发生率相应地从48.75%下降到3.1%^[3],其间瞄准方式从区域精准到贫困县精准再到贫困村精准,解决了贫困的一些共性问题。但是“长期以来,我国的扶贫开发存在着贫困人口底数不清、情况不明,针对性不强,扶贫资金和项目指向不准等问题”^[4];扶贫出现走样,出现“假扶贫”和“粗放扶贫”现象。假扶贫,是对并不贫困的对象实施扶贫,表现为优亲厚友,贫困县、贫困村已经脱贫但不愿摘帽;粗放扶贫,即识别标准模糊,扶贫措施缺乏针对性和科学性^[5]。这些造成了扶贫效率低下、效果不佳。“粗放漫灌”显然已经不符合现阶段扶贫开发特征和要求,有必要对原来的做法进行反思和调整。针对更加个性和复杂的贫困人口和贫困原因,要真正做到扶贫扶到人、脱贫脱到人,提高扶贫针对性、有效性,就必须“精准滴灌”到户到人。在这些方面构建新的贫困治理逻辑,明确新的扶贫开发理论导向和实践路径,成为当前扶贫开发的急迫需要。

(二)精准扶贫的内涵

精准扶贫思想,是2013年11月习近平到湖南湘西考察时首次提出的。他强调,“扶贫要实事求是,因地制宜,要精准扶贫”^[6]。随后在各地考察和各种会议上,关于精准扶贫先后提出“四个实际”“六个精准”“五个一批”等重要思想,奠定了精

准扶贫思想的基本架构,包括战略定位、战略重点、总体思路、基本方略、工作要求、方式方法等内容。结合政府文件和已有学者的研究,本文将精准扶贫定义为:运用科学有效的标准和程序,对贫困人口和地区的精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核的扶贫开发模式。精准扶贫是一种追求真实化和精细化的治贫方式,其核心是引导各类扶贫资源到户到人实现最优化配置,关键是全过程精准,从其构成来看包括精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核四项内容。其中,精准识别就是把贫困对象找出来,并明确贫困程度和致贫原因,这是精准扶贫的前提和基础;精准帮扶是根据贫困对象不同实际、具体致贫原因开展有针对性的帮扶,这是精准扶贫的关键和核心;精准管理,一是对贫困对象建档立卡,对贫困对象动态管理,二是对扶贫部门、项目、资金的管理,这是精准扶贫的保障;精准考核是对扶贫工作的全过程(包括扶贫主体)和成效的考核、考评,这是精准扶贫的动力所在。精准扶贫的运行机制(见图1)相较于以往扶贫方式,精准扶贫有三个显著特点:目标更加明确,措施更具针对性,管理更加精准。

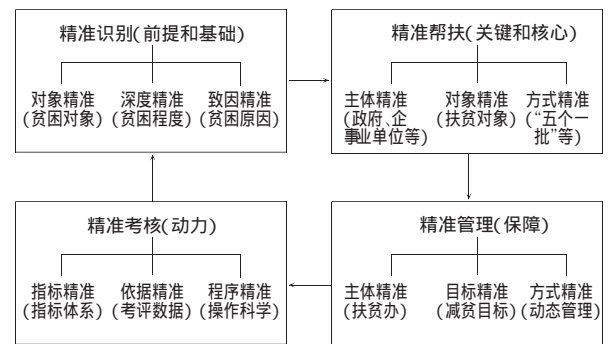


图1 精准扶贫内在运行机制

二、地方实践路径:以闽西武平民主乡扶贫实践为例

(一)基本情况

民主乡位于福建省扶贫开发工作重点县龙岩市武平县西南部,是革命老区、原中央苏区,闽、粤、赣三省交界处,距县城32公里,集“老、山、穷”于一身,辖6个行政村、总人口7199人,其中有5个贫困村,多分布在生存条件恶劣、自然灾害多发、经济社会滞后的山区,贫困程度深,自我发展能力弱,可以说是扶贫攻坚最难的“深水区”,对闽西乃至全国革命老区有“样板”意义。

(二)精准扶贫在闽西民主乡的实践

精准识别到户到人。按照贫困户“三审两公示

一公告”、贫困村“一公示一公告”严格确定贫困对象。对贫困对象按因病、因残、因学、因灾和缺技术、缺资金、缺劳力、缺发展动力进行精准分类规范建档,同时实行动态管理,对因灾、因病、因残等原因新增贫困人口和返贫农户及时纳入(见图2)。全乡2016年共有建档立卡贫困户131户404人,其中国定标准68户、省定标准63户。

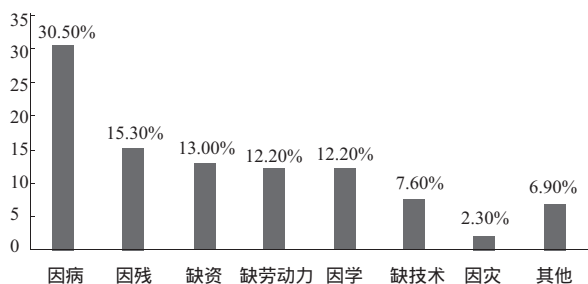


图2 民主乡贫困对象精准分类

搬迁建房到户到人。该乡主要采取以下几种方式帮助贫困户搬迁建房:贫困户自主选择原址或附近独立建房,集中安置,在村里划出地块对部分贫困户进行集中安置;小户安置,无法独自建房单人户,按每人不超过25平方米的标准就近建“一房一厅一卫”的新房;修缮改造,乡里对23户贫困户的破旧房子重新进行修缮。

产业项目帮扶到户到人。主要有以下几种模式:个人种养,该乡有劳动力的贫困户基本都发展了各自产业项目,如百香果、梁野白兔等;龙头企业带动,引进农业龙头企业,实施公司+基地+贫困户的扶贫模式;专业合作社带动,如民主村的留芳专业合作社通过土地流转150多亩种植百香果,带动周边贫困户种植15亩百香果。

公共服务到户到人。兜底保障,给予生存救助措施34户89人,均按标准足额按月发放;就业辅助,落实就业帮扶措施,举办“雨露计划”培训班培训贫困群众,有力提升贫困人口就业素质和工作能力。

干部帮扶到户到人。入户调查中看到,贫困户家里都张贴了扶贫情况图,有帮扶的具体措施、脱贫期限、挂钩干部姓名和联系方式。贫困户反映,各级挂钩干部对贫困户情况掌握比较清楚,特别是乡村干部会经常入户了解情况并解决问题,贫困户有事可随时向挂钩干部寻求指导帮助。

(三)闽西精准扶贫实践中发现的问题

1.精准识别还待精准。一是在建档立卡时存在分配指标任务等因素,个别条件尚可的村民被列为贫困户。二是按户口来认定贫困户,部分户籍登记人口与家庭实际情况有出入,存在有子女的

高龄老人单独成户、女儿出嫁未迁出、老人户口挂在条件差的孩子家等现象。个别本应由子女赡养的老人列为贫困户。三是住房条件成为认定贫困的重要依据。部分村民生活条件不错,只因住房较为破旧,被列为贫困对象。建新房之后,即认定为脱贫,显然缺乏科学和精准。

2.帮扶政策有待进一步精准。乡村干部、贫困户对易地扶贫搬迁政策理解不同,比如,国标贫困户在原住房附近拆旧建新,能否算易地搬迁、搬多远才算易地重建,各地在执行中的尺度把握不一致,导致群众有意见;金融信贷时间太短,扶贫小额信贷期限仅为一年,时间太短,资金周转困难,如种植脐橙要第四年才能挂果、有收入,贫困户得到的3万元贷款无法一年后还上;帮扶项目不符合村民意愿,由于设备质量可能存在风险,一些乡村干部和村民对建设光伏发电项目有不同看法;帮扶干部能力强弱导致扶贫进程出现差异,由于驻村干部争取的项目和资金依靠驻村干部的资源,但驻村干部所在单位和其职位、社会关系不同,扶贫资源的能力有差异,可能造成贫困村间扶贫进程拉大。

3.脱贫效果稳定性有待进一步加强。一是因病、因残和缺劳力的贫困人口数所占比例超过一半,这些贫困户很难有持续稳定的收入来源,有的只能靠政府兜底保障。二是不少贫困户文化程度低、缺少技术。贫困户中高中及以上学历仅18人,占4.5%;这些贫困户没有一技之长,大多就近打零工,收入微薄,仅能维持基本生活。三是贫困户零星种养效益差、风险大。大部分贫困户是各自种几亩经济作物或养几只牛羊,规模小、收入少;同时,种养过程中可能出现的虫害、疫病、销售难等问题,也带来不可预测的风险。四是政策性补助不可持续。从贫困户收入来源看,不少是暂时的政策性补助,如中央扶贫资金、挂钩单位生产扶持资金、挂钩单位临时补助等,累加这些扶持资金,让人感觉贫困户收入不少了、实现脱贫了,但类似的资金补助并不可能持久,对贫困户持续稳定脱贫有较大影响。五是乡村收入缺乏稳定来源。贫困乡村发展产业项目难,未能形成“一镇一业、一村一品”,多数贫困村靠上级政府补助和挂钩单位帮扶,收入渠道单一。

三、经验探寻 精准扶贫的政策优化

(一)精准进、精准退,完善精准管理机制
完善贫困户“精准进、退”管理制度,引入第三

方评估机构,对贫困户情况、脱贫实效等进行详细核查,完善精准管理机制。以建立贫困户动态调整机制为重点,明确贫困户进退、贫困乡村摘帽具体标准和程序,建立规范有序的管理办法和操作规程。建立精准扶贫大数据管理平台,加快精准扶贫信息平台数据采集录入和使用,详细核实建档立卡贫困户数据,完整录入家庭情况、致贫原因、真实收入、脱贫措施、取得成效等内容,通过大数据,全面及时掌握贫困户的真实状况和脱贫政策落实、是否真正脱贫等情况。建立扶贫工作台账管理办法,按照扶贫对象、目标、任务、措施、时限责任“五个明确”的要求,建立健全精准扶贫台账,做到户有卡、村有簿、乡有册,让脱贫标准更加量化、细化,避免“数字脱贫”“被脱贫”甚至“错脱贫”等现象的发生。

(二)提升帮扶政策精准度,让帮扶政策效能最大化

一是对部分政策执行尺度存在差异的问题,结合实际修订具体操作标准,并统一执行,确保政策更加精准、科学、公平、合理。比如,建房补助方面,对原址拆旧建新的,适当提高补助标准;对易地搬迁作出明确界定。二是对小额信贷政策实施效果进行评估,创新扶贫小额信贷的机制办法。对有产业项目的贫困户,根据具体情况,采取“贴息贷”“统贷统还”等措施,适当延长贷款期限;对贫困户产业项目需求资金较大且预期收益较好的,可按政策规定增加信贷额度。三是用革命老区文化资源,发展旅游精准脱贫。革命老区要珍惜和利用本地文化资源优势,深入挖掘历史文化和红色文化内涵,将革命老区贫困村特有的文化资源优势转化为产业优势,旅游扶贫脱困。

(三)强化力量集成,提升基层扶贫治理能力和水平

精准扶贫是一个系统工程,治理和消除贫困需要一个健全的扶贫组织和队伍。一是良好的扶贫治理结构要发挥基层政府和社区组织的主体作用,因为他们立足基层,了解贫困状态、原因,能第一时间应对贫困、组织扶贫工作落地,要通过培训、学习、实践等多方面来提升他们减贫治贫能力。二是扶贫机构要从单纯的项目管理部门转变为综合部门,加强乡、村扶贫工作力量,保证基层扶贫队伍稳定。确保乡(镇)有不少于两人的扶贫开发专职人员,负责乡(镇)精准扶贫工作的组织、协调、落实等具体工作,健全村“两委”(村党支部

和村民委员会)或“三委”(村党支部、村民委员会和村民监督委员会),强化这支精准扶贫中坚力量,提高他们精准扶贫的能力、效率和法律意识。三是发挥扶贫工作队与帮扶单位的积极性,落实每个贫困村一名驻村第一书记、一支工作队、一个部门结对帮扶和一笔项目帮扶资金,加大对扶贫工作队与帮扶单位的考核力度,多设置“硬指标”、少一些“软指标”,结合考核扶贫“规定动作”与扶贫效果,增强工作动力和工作质量;将扶贫工作队全体轮换转变为部分轮换,不至于使驻村扶贫工作断档换位,以保障驻村扶贫工作稳定性和延续性^[7]。四是充分发挥乡村精英作用。乡村教师、家族德高望重人员等,他们熟悉乡村,有较高威信、说服力和影响力,让其参与精准扶贫有助于政策普及宣传、化解处理扶贫难题等,推动精准扶贫工作质量提升。

(四)激发扶贫对象内生动力,提高扶贫对象自我发展能力和积极性

预防贫困对象返贫是精准扶贫的关键,抑制贫困对象返贫的关键是激发扶贫对象内生动力,提高扶贫对象自我发展能力和积极性。

坚持参与式扶贫,激发扶贫对象内生动力和活力。动员贫困对象参与帮扶项目的规划、实施、监督等各个环节,增强他们对帮扶项目的拥有感、效益的获得感,在项目实施过程中接受市场观念,转变发展理念^[8]。引入竞争机制,采取“菜单式”差异化帮扶。对有劳动能力的贫困户,根据贫困群众发展生产多样化需求,围绕种、养、加、商特色产业,分门别类推出支持产业名录,制定特惠性以奖代补标准,通过政府“备菜”、部门“配菜”、贫困户“点菜”,让贫困户选择自己想的、能做的、会做的产业发展,激发贫困群众内生动力活力,推动贫困群众观念从“要我脱贫”向“我要脱贫”转变。探索各类新型经营主体带动贫困户增收新模式,真正让资源变资产、资金变股金、农民变股东,不断积累和提高贫困对象自我发展能力。

公共服务均等化,将教育服务、医疗卫生和社会保障服务均等化,激发扶贫对象内生动力和自我发展能力。教育素质和职业能力是贫困人口自我发展能力的关键,结合国际经验,加大对贫困家庭入学儿童义务教育保障,投入专项助学资金,确保贫困家庭入学儿童不辍学;优化教育资源配置,让贫困地区学生享受同等优质教育^[9];同时加大对贫困人口的职业教育培训,提升贫困人口就业

和职业发展能力。提升农村医疗卫生服务水平,从医疗卫生设备等硬件方面和医务人员等软件方面加强对贫困地区医疗卫生投入,促进医疗卫生服务均等化水平。对符合条件的建档立卡贫困人口居民社会医疗保障个人缴费部分由政府全部承担,并在已有社会基本保险基础上,探索增加商业

保险补充,让确需由政府兜底的非低保贫困人口在医疗、养老保障标准上与低保人口并轨,实现贫困线与低保线“两线合一”,确保贫困人口稳定脱贫,持续脱贫。总之,让贫困对象有能力去思考脱贫,有能力采取行动脱贫,促进贫困对象内生动力,持续精准脱贫。

参考文献:

- [1] Sen A K. Commodities and Capabilities[M].Oxford: Oxford University Press ,1985 :78.
- [2] 霍萱,林闽钢.中国农村家庭多维贫困识别指标体系研究[J].社会科学战线,2018(3):227-236.
- [3] 新华社.2017 年末我国农村贫困人口减少到3 046 万人[EB/OL](2018- 02- 01)[2018- 03- 01]http :/www.gov.cn/xinwen/2018- 02/01/content_5262917.htm.
- [4] 顾仲阳.精准扶贫,不撒胡椒面[N].人民日报,2014- 03- 12(2).
- [5] 李鹏.论精准扶贫的理论意涵、实践经验与路径优化——基于对广东省和湖北恩施的调查比较[J].山西农业大学学报:社会科学版,2015(8):812-816.
- [6] 新华网.习近平赴湘西调研扶贫攻坚[EB/OL].(2013- 11- 04)[2018- 03- 01].http ://cpc.people.com.cn/n/2013/1104/c64094- 23421342.html.
- [7] 赵和楠,侯石安,祁毓.民族地区“精准扶贫”的实施难点与改进建议——基于四省民族贫困区的调查[J].学习与实践,2017(2):53-58.
- [8] 黄承伟,叶韬,赖力.扶贫模式创新——精准扶贫:理论与贵州实践[J].贵州社会科学,2016(10):5-11.
- [9] 李鹏,叶兴建.农村精准扶贫:理论基础与实践情势探析——兼论复合型扶贫治理体系的建构[J].福建行政学院学报,2015(4):26-32.

Poverty Alleviation :Theory and Practice ,Experience and Exploration

Zhang Qiao¹ ,Fan Hongda²

(1.CPC Publicity Department ,Fujian Medical University ,Fuzhou Fujian 350122 ;

2.College of Public Affairs ,Xiamen University ,Xiamen Fujian 361005)

Abstract : Targeted poverty alleviation is a poverty alleviation development mode with the science effective standards and procedures , applying the precise identification , precise help , precise management and accurate assessment to the poor population and region.It is the latest development about the theory of poverty alleviation and development with Chinese characteristics , which is the latest thought and expression of poverty alleviation and development.Its formation is a summary and innovation about the international and domestic poverty alleviation and development theory , mode and experience.The six measures “to the home to the people” in the old revolutionary base areas Minxi democracy Township are the beneficial exploration and revelation for the local ,which enlightens us that we should improve the accuracy of the policy in the base of accurate entry and retreat plus improving the precise management ;We should strengthen the integration of forces further to raise the level of poverty alleviation and governance ;We should stimulate the endogenous impetus of people living below the poverty line and improve the self- development ability and initiative of people living below the poverty line so that we can effectively normalize the targeted poverty alleviation.

Key words : targeted poverty alleviation ,theoretical implication ,Minxi democracy township ,experience and implication

【责任编辑 赵 伟 责任校对 赵 践】